

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 001.576/2014-3

Apenso: TC 004.210/2014-0.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit.

Responsável: Gerardo de Freitas Fernandes (CPF 062.944.483-87).

Advogado: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS DE ADEQUAÇÃO DE CAPACIDADE E DE RESTAURAÇÃO DA BR-135/MA. OBRA AINDA NÃO INICIADA. IRREGULARIDADES NO EDITAL. EXCESSO DE QUANTITATIVOS. ADOÇÃO DE SOLUÇÃO ANTIECONÔMICA EM PAVIMENTAÇÃO. PROJEÇÕES DE CRESCIMENTO DE TRÁFEGO NÃO JUSTIFICADAS. AUSÊNCIA DE EXPLICITAÇÃO DOS PARÂMETROS MÍNIMOS DE ACEITABILIDADE DAS OBRAS. LICITAÇÃO SUSPensa. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias – SecobRodovia, acolhida pelos dirigentes da unidade:

“I - INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada no Edital 51/2014-00 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), referente à licitação para as obras de adequação de capacidade e restauração/reabilitação com melhorias para a segurança da Rodovia BR-135/MA, segmento do km 51,3 ao km 127,75, subdividido em dois lotes (2 e 3).

II - HISTÓRICO

2. Como resultado da fiscalização, foram apontados os seguintes achados de auditoria:

a) Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado no valor de R\$ 21,7 milhões (março/2012) no orçamento do Lote 2;

b) Projeto executivo deficiente ou desatualizado, em razão da escolha de base de brita graduada para a pavimentação do Lote 3, sem justificativa técnica adequada, elevando o orçamento- base daquele lote em R\$ 9,85 milhões (maio/2012);

c) Fragilidade ou deficiência na fase preparatória de licitação do RDC, uma vez que o Edital 51/2014 não trazia os parâmetros mínimos de aceitabilidade das obras a serem executadas;

d) Deficiência nos levantamentos que fundamentaram a elaboração do projeto executivo, em razão da adoção injustificada de taxas elevadas de crescimento anual de tráfego.

3. Os dois primeiros achados de auditoria justificaram a autuação de processo de representação contra o Edital 51/2014 (TC 004.210/2014-0). A SecobRodovia propôs a suspensão cautelar do certame licitatório, uma vez que estavam presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

4. A fumaça do bom direito estava caracterizada em razão de que as irregularidades implicavam em acréscimo injustificado de 17,2% no valor orçado para os dois lotes. Com relação ao perigo da demora, o fato de a licitação estar em andamento, com a iminente abertura das propostas, demonstrava a urgência que

envolvia o caso em questão, visto o evidente perigo contido na demora da prestação da tutela jurisdicional para a suspensão imediata do certame licitatório.

5. Antes, porém, da tramitação do processo de representação para o Gabinete da Ministra Ana Arraes, relatora dos referidos autos, o DNIT encaminhou documento ao Tribunal com a informação de que o Edital 51/2014 havia sido suspenso. Com a perda de objeto da cautelar, a Ministra-Relatora conheceu da representação e determinou o apensamento definitivo do TC 004.210/2014-0 aos presentes autos.

6. A Ministra-Relatora também determinou que o DNIT apresentasse esclarecimentos sobre os achados da auditoria e informasse o resultado das providências adotadas para sanear os erros identificados no projeto executivo das obras objeto do RDC-Eletrônico 51/2014-00.

7. Os argumentos apresentados foram analisados pela equipe de auditoria, que propôs a realização de audiência do Superintendente Regional do DNIT no Estado do Maranhão em razão de ter aprovado os projetos executivos das obras de adequação de capacidade da BR-135/MA contendo as citadas irregularidades (peça 22, p.20).

8. Também foi proposta a oitiva do DNIT quanto à ausência no Edital RDC Eletrônico 51/2014 do detalhamento dos padrões de desempenho para fins de aceitação e recebimento das obras a serem executadas, estabelecidos na Instrução de Serviço 13/2013 do DNIT (peça 22, p.20).

9. Fundamentando-se no fato de que a Ministra-Relatora, por meio da Portaria-Min-AA 1, de 31 de outubro de 2011, delegou competência aos titulares das unidades técnicas do Tribunal para a realização de audiências e demais providências necessárias aos saneamentos dos autos, o titular desta SecobRodovia autorizou a realização da audiência e da oitiva propostas pela equipe de auditoria.

III – EXAME TÉCNICO

10. As razões de justificativa do Superintendente Regional do DNIT no Maranhão encontram-se à peça 34. Já a oitiva do DNIT encontra-se à peça 29.

III.1 – DA AUDIÊNCIA DO SUPERINTENDENTE REGIONAL DO DNIT NO MARANHÃO

11. Conforme Ofício 282/2014-TCU/SecobRodovia (peça 26), o Sr. Gerardo de Freitas Fernandes foi chamado a apresentar razões de justificativa em razão de:

‘ter aprovado os projetos executivos das obras de adequação da BR-135/MA, km 50,8 ao km 127,1, lotes 2 e 3, relativos ao Edital RDC Eletrônico 51/2014 - DNIT, nos quais foram identificadas as irregularidades listadas a seguir:

a) Sobrepreço no valor de R\$ 21,7 milhões no orçamento do Lote 2, decorrente de quantitativo inadequado nos serviços “Barreira de segurança dupla – DNER PRO 176/86- AC/BC” (R\$ 19,3 milhões) e “Plantio de mudas arbóreas” (2,4 milhões);

b) Ausência de justificativa técnica para fundamentar a adoção da solução de base de brita graduada nas obras do Lote 3, em detrimento do emprego de solução do tipo solo-areia, utilizando solo proveniente da jazida J-5, localizada no Lote 2;

c) Ausência de justificativa técnica para fundamentar a adoção, nos estudos de tráfego do Lote 2, de taxa de crescimento anual de tráfego de 7,8% para automóveis, 6,3% para ônibus e 6,4% para caminhões, enquanto que para os lotes contíguos da rodovia (lotes 1 e 3) a taxa de crescimento adotada é de 3%.’

III.1.1 - DO SOBREPREGO DECORRENTE DE QUANTITATIVO INADEQUADO

SÍNTESE DA IRREGULARIDADE

12. A equipe de auditoria apontou sobrepreço de R\$ 21,7 milhões (março/2012) no orçamento base do Lote 2 em razão da sobrequantificação dos itens “Barreira de segurança dupla DNER PRO 176/86 AC/BC” e “Plantio de mudas arbóreas”.

13. O quantitativo de barreira de segurança dupla previsto no orçamento do projeto executivo é de 65,3 km. Contudo, verifica-se que a extensão de barreira dupla recomendada para o Lote 2, de acordo com as

seções transversais tipo da rodovia a ser duplicada, parte integrante do mesmo projeto executivo, é de apenas 1.044 m.

14. A diferença entre o quantitativo de barreira previsto no orçamento do Lote 2 e o efetivamente necessário, conforme seções transversais do projeto executivo, gerou um sobrepreço de R\$ 19.396.857,36, o equivalente a 18,11% do orçamento desse lote.

15. Quanto ao plantio de mudas arbóreas, a equipe de auditoria havia apontado que, enquanto a memória justificativa (Volume 3) do projeto executivo do Lote 2 previa a plantação de 82.000 mudas, com o detalhamento dos locais onde seria feito esse plantio, o orçamento do referido projeto (Volume 4) previa a plantação de 361.488 mudas, sem aparente justificativa técnica.

ARGUMENTOS DO RESPONSÁVEL

16. Em suas razões de justificativa, o Superintendente Regional do DNIT no Maranhão afirmou que a projetista Maia Melo Engenharia Ltda. já havia admitido erro na quantificação da extensão de barreiras duplas. O quantitativo corrigido seria de 28.969 m, incluindo barreiras simples e duplas (peça 34, p.2-3).

17. Quanto ao plantio de mudas arbóreas, o responsável confirmou que o quantitativo correto desse serviço seria de 82.000 unidades e não de 361.488 mudas, como constava na planilha orçamentária.

ANÁLISE

18. Não foram trazidas novas informações quanto a esta irregularidade. Apenas foram repetidas as informações já prestadas pela projetista antes da conclusão do Relatório de Fiscalização 29/2014.

III.1.2 – DO PROJETO EXECUTIVO DEFICIENTE OU DESATUALIZADO

SÍNTESE DA IRREGULARIDADE

19. A equipe de fiscalização verificou ausência de justificativa técnica adequada para escolha da solução de base de brita graduada para a pavimentação do Lote 3. Estimativamente, o projeto poderia ser reduzido em R\$ 9,85 milhões (maio/2012), o equivalente a 15,68% do orçamento daquele lote, caso fosse adotada a solução de base com mistura solo-areia, utilizada no Lote 2.

20. Há várias jazidas de solo no Lote 2 que foram aprovadas pelo DNIT para utilização na camada de base do pavimento daquele trecho e que poderiam ser utilizadas também para o Lote 3, resultando em solução mais econômica.

ARGUMENTOS DO RESPONSÁVEL

21. De acordo com o Superintendente do DNIT, a empresa Ecoplan Engenharia Ltda., projetista do Lote 3, já havia justificado adequadamente a escolha pela base de brita graduada simples (BGS). Foi estudada a opção de base com mistura de solo, areia e cimento. Todavia, a solução de BGS foi a escolhida em razão de a brita graduada ser um material de características geotécnicas superiores, mais uniformes, que permite um maior controle de qualidade, passível de futuras reciclagens e ambientalmente menos impactante (peça 34, p.4).

22. Além disso, a solução em BGS seria mais econômica em relação à solução de base de solo, cimento e areia, como já havia sido provado no projeto executivo (peça 34, p.4).

ANÁLISE

23. Os argumentos apresentados não foram diferentes dos anteriormente prestados pela Ecoplan e que constam no Relatório de Fiscalização 29/2014 (peça 22, p.13).

24. Nesse relatório, a Ecoplan alegou que os materiais disponíveis no Lote 3 não permitiam a obtenção de uma mistura solo-areia que atendesse as condições exigidas pelas especificações do DNIT para base, sendo necessária a adição de cimento. Todavia, nem a Ecoplan e nem o Superintendente do DNIT abordaram o fato de existirem jazidas de solo no Lote 2 que poderiam ser utilizadas na base do Lote 3, conforme expressamente colocado no ofício de audiência (peça 26). Tampouco há evidências de que essa opção tenha sido analisada no projeto executivo.

25. Caso essa alternativa fosse viabilizada, não haveria necessidade de se transportar brita de forma a atravessar todo o Lote 2 para chegar ao canteiro de obras no Lote 3. Esse transporte, cuja distância é de 57,14 km, contribui muito para o encarecimento do serviço de BGS.

26. Dessa forma, não devem ser acatadas as justificativas do responsável quanto a esta irregularidade.

III.1.3 – DA DEFICIÊNCIA NOS LEVANTAMENTOS QUE FUNDAMENTARAM A ELABORAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO

SÍNTESE DA IRREGULARIDADE

27. A equipe de auditoria apontou a utilização injustificada de taxas de crescimento anual de tráfego de 8,7% para automóveis, 7,9% para ônibus e 6,4% para caminhões no projeto executivo do Lote 2 da BR-135/MA, enquanto as taxas de crescimento de tráfego utilizadas nos projetos dos Lotes 1 e 3 são de 3% para todos os tipos de veículos.

28. No âmbito do chamado "Método de dimensionamento de pavimentos flexíveis do DNER", adotado pelo DNIT, a taxa de crescimento anual do tráfego é uma variável que entra no cálculo do chamado Número N, que representa, para efeito de projeto, o tráfego que transitará sobre determinado pavimento ao longo de sua vida útil de serviço.

ARGUMENTOS DO RESPONSÁVEL

29. O Superintendente do DNIT no Maranhão ressaltou inicialmente que a taxa de 8,7% que foi adotada para crescimento linear do tráfego de carros de passeio não tem influência no cálculo do Número N para efeito de dimensionamento estrutural de pavimentos flexíveis.

30. Em seguida, o responsável asseverou que caso se reduzisse a taxa de crescimento de tráfego de caminhões de 6,4% para 3%, o Número N não sofreria uma alteração tal que modificasse o dimensionamento do pavimento. Ou seja, o cálculo das espessuras das camadas do pavimento não seria alterado.

ANÁLISE

31. Embora a taxa de crescimento de tráfego de carros de passeio não tenha influência no cálculo do Número N, em nenhum momento foi justificada a adoção de taxa de crescimento de tráfego de 8,7% ao ano para esses veículos.

32. O Superintendente do DNIT também não justificou a taxa de crescimento de tráfego de 6,4% para os caminhões. Mesmo que não houvesse uma alteração da espessura das camadas do pavimento caso fossem reduzidas as taxas de crescimento de tráfego, não houve justificativa técnica adequada para se adotar um parâmetro de projeto tão diferente daquele utilizado nos projetos executivos dos lotes vizinhos.

33. Resta caracterizada, portanto, a deficiência nos estudos de tráfego que fundamentaram a elaboração do projeto executivo do Lote 2.

III.1.4 – CONCLUSÃO

34. Verificou-se que o Superintendente do DNIT no estado do Maranhão não trouxe elementos suficientes para elidir as irregularidades apontadas nos projetos executivos dos Lotes 2 e 3 da BR-135/MA.

35. Como consta no Relatório de Fiscalização, era exigível que o Superintendente Regional do DNIT verificasse a correção das pendências existentes no projeto executivo antes de aprová-lo.

36. De acordo com as portarias de aprovação dos projetos executivos (peças 15 e 16), o Superintendente do DNIT baseou sua decisão nos exames realizados pelas comissões de análise e aprovação desses projetos. Essas comissões foram formadas por servidores do DNIT, tendo sido nomeadas pelo próprio Superintendente por meio de Portaria (peças 13 e 14).

37. As comissões de análise de projetos têm a função de emitir pareceres solicitando a correção de pendências por parte dos projetistas e, por fim, recomendar a aprovação dos projetos quando estes estiverem em condições de serem aceitos.

38. O responsável ora ouvido em audiência não trouxe aos autos elementos que comprovassem que a aprovação dos projetos foi baseada nos pareceres emitidos pela comissão. Ou seja, não foram apresentados pareceres atestando que os projetos estavam em condições de serem aprovados.
39. Além disso, os erros encontrados na quantificação dos serviços foram muito claros, como o das barreiras de segurança dupla, que com seu quantitativo superestimado alcançando comprimento de barreira maior que a extensão total do segmento a ser duplicado, representando quase 20% do orçamento base, mereceria uma averiguação especial. Assim sendo, ante as competências previstas no Regimento Interno do DNIT, seria exigível que o responsável tivesse conduta diferente da que ele adotou no caso em exame.
40. Por fim, em que pese não ter havido dano ao Erário, haja vista que a licitação foi suspensa e as obras não foram contratadas, a existência de irregularidades no Edital 51/2014 contribuiu para o atraso da entrega das futuras obras aos usuários, trazendo assim prejuízos à sociedade.
41. Diante do exposto, propõe-se a rejeição das razões de justificativa do responsável e aplicação de multa, com fundamento no art. 58, inciso II da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.
42. Ademais, considerando que as justificativas não foram acatadas, propõe-se dar ciência ao DNIT de que, caso decida pela publicação do novo edital licitatório para as obras em tela, avalie sua conformidade com os apontamentos da presente fiscalização, atentando para a ocorrência de irregularidades de mesma natureza das relatadas nos autos, as quais configuram inobservância à Lei 12.462/2011 e aos princípios da economicidade e eficiência a que está sujeita a Administração Pública.

III.2 – DA OITIVA DO DNIT

43. Conforme Ofício 283/2014-TCU/SecobRodovia (peça 25), o DNIT foi chamado a apresentar manifestação a respeito da:

‘ausência no Edital RDC Eletrônico 51/2014 do detalhamento dos padrões de desempenho para fins de aceitação e recebimento das obras a serem executadas, estabelecidos na Instrução de Serviço 13/2013 do DNIT.’

SÍNTESE DA IRREGULARIDADE

44. A equipe de fiscalização observou que o Edital 51/2014 não trazia os parâmetros mínimos de aceitabilidade das obras a serem executadas. Tais padrões constam na Instrução de Serviço 13/2013 do DNIT. Conforme determinado pelo Tribunal por meio do Acórdão 1338/2013-TCU-Plenário, esses parâmetros devem constar nos editais de obras da Autarquia.
45. A Instrução de Serviço 13/2013 do DNIT define e padroniza os procedimentos técnicos e administrativos para recebimento de obras rodoviárias em pavimentos novos e restaurados que forem objeto de intervenção de caráter estrutural.

ARGUMENTOS DO DNIT

46. Em sua oitava para se manifestar acerca da ausência de detalhamento dos padrões de desempenho para fins de recebimento das obras, o DNIT esclareceu inicialmente que utiliza em suas licitações o Edital Padrão da Autarquia, instituído pela Instrução Normativa MT 001/2007 (peça 29, p.2).
47. Segundo o DNIT, o Edital 51/2014 indicava, em seu item 12, que os prazos e condições para a entrega do objeto deveriam ocorrer conforme itens 7, 10 e 12 do Anexo I – Projeto Básico (peça 29, p.2).
48. De acordo com o item 10 do Anexo I do edital, a aceitabilidade da obra estaria condicionada à correta execução do projeto executivo de engenharia; ao acompanhamento e atestado dos serviços pela fiscalização; aos relatórios de controle de qualidade, contendo os resultados dos ensaios e determinações devidamente interpretados, caracterizando a qualidade do serviço executado; e aos requisitos impostos pelas normas vigentes da ABNT e do DNIT (peça 29, p.2-3).
49. Ou seja, a Instrução de Serviço 13/2013, por se tratar de norma vigente do DNIT, teria de ser observada e atendida em sua totalidade quando da aceitação e recebimento definitivo das obras (peça 29, p.3).

50. O DNIT ainda afirma que a inclusão dos textos dos normativos nos Editais Padrão da Autarquia toda vez que um novo regramento fosse publicado impossibilitaria a existência do documento padrão que, por se tratar de um documento que deve atender a todas as demandas e tipos de contratos do Departamento, não pode ser modificado a qualquer tempo (peça 29, p.3).

ANÁLISE

51. A questão merece ser analisada à luz da origem da discussão acerca da necessidade de estabelecimento de parâmetros de recebimento de obras rodoviárias pelo DNIT.

52. O processo 030.410/2012-6 tratou de consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em obras rodoviárias entre setembro e dezembro de 2012, nas quais se buscou avaliar a qualidade dos serviços executados em algumas rodovias recém-concluídas, sob a gestão do DNIT.

53. A consolidação das auditorias revelou problemas estruturais em nove das onze rodovias auditadas, em um total de 408,5 km. Em alguns casos, os percentuais de defeitos estruturais foram extremamente elevados, como na BR-316/MA, com mais de 82%, e na BR-116/CE, superior a 62%.

54. A constatação desses problemas revelou a existência de falhas no recebimento das obras realizadas nas rodovias federais. Diante disso, o Tribunal, por meio do Acórdão 328/2013-TCU-Plenário assim decidiu:

‘9.1 determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente ao TCU estudo que defina parâmetros mínimos de aceitabilidade de obras rodoviárias de construção, adequação e restauração, contemplando obrigatoriamente os seguintes aspectos:

9.1.1 exigência de ensaios deflectométricos e de irregularidade longitudinal, sem prejuízo de outros ensaios que forem considerados necessários;

9.1.2 procedimento administrativo a ser adotado no recebimento provisório e definitivo das obras dentro de sua competência, de modo a aferir objetivamente os critérios de aceitabilidade dos serviços;’

55. O TC 043.052/2012-6 tratou de uma das fiscalizações que fizeram parte da FOC acima mencionada. A fiscalização foi feita na obra de restauração do segmento compreendido entre o km 146,5 e o km 187,7 da BR-356/RJ. Por meio do Acórdão 1338/2013-TCU-Plenário, que definiu o mérito desse processo, o Tribunal assim determinou ao DNIT:

‘9.1.1 após definir os parâmetros mínimos de aceitabilidade de obras rodoviárias de construção, adequação e restauração, conforme determinado no Acórdão 328/2013 - TCU - Plenário, passe a fazer constar tais critérios nos editais e contratos a serem firmados;’

56. A Instrução de Serviço 13, de 4 de novembro de 2013, do DNIT, que define e padroniza os procedimentos técnicos e administrativos para recebimento de obras rodoviárias em pavimentos novos e restaurados que forem objeto de intervenção de caráter estrutural, foi elaborada em cumprimento ao Acórdão 328/2013-TCU-Plenário.

57. Essa instrução de serviço traz indicadores mínimos que devem ser alcançados ao final da execução dos serviços, para fins de aceitação das obras. Como exemplo, há indicadores relacionados a ensaios deflectométricos e de irregularidade longitudinal do pavimento, bem como relativos a degrau máximo entre a pista e o acostamento e às condições de segurança da rodovia.

58. No caso da auditoria em exame, o Edital 51/2014 previa que a aceitabilidade da obra estava condicionada ao cumprimento das normas vigentes do DNIT. A Instrução de Serviço 13/2013 da Autarquia seria, portanto, de observação obrigatória.

59. Todavia, a determinação constante no Acórdão 1338/2013-TCU-Plenário foi no sentido de que os editais e contratos a serem firmados pelo DNIT discriminassem de forma explícita os parâmetros para recebimento das obras. Como explicado acima, uma auditoria do Tribunal revelou a precariedade de algumas rodovias que tinham passado por intervenções recentes do DNIT. Essa situação dificilmente ocorreria caso houvesse a padronização de procedimentos para aceitabilidade das obras, os quais consistiriam na realização de ensaios que comprovassem a qualidade dos serviços executados.

60. Em sua argumentação, o DNIT citou o seu Edital Padrão, que deve ser seguido em todas as licitações da Autarquia. Quanto a esse documento, avalia-se que não se mostra razoável alterá-lo a cada novo normativo a ser elaborado. Mas, no caso em exame, é razoável a alteração desse documento no sentido de passar a conter a discriminação dos parâmetros mínimos de aceitabilidade de obras rodoviárias de construção, adequação e restauração.

61. Como já explicado, tal procedimento seria necessário para garantir que os serviços realizados na rodovia alcançassem o nível de qualidade desejado.

62. Ante o exposto, propõe-se determinar ao DNIT que inclua no Edital Padrão da Autarquia, nos casos em que forem aplicáveis, os critérios de recebimento das obras constantes da Instrução de Serviço 13, de 4 de novembro de 2013, daquele órgão.

IV – CONCLUSÃO

63. Os elementos apresentados na audiência do Superintendente do DNIT no estado do Maranhão não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas nos projetos executivos dos Lotes 2 e 3 da BR-135/MA.

64. O responsável repetiu a informação de que as empresas projetistas haviam confirmado os erros na quantificação dos serviços de barreira de segurança dupla e plantio de mudas arbóreas do Lote 2.

65. Já com relação à opção pela base de brita graduada no Lote 3, o responsável também repisou a informação de que a opção pela base de solo com areia e cimento foi estudada para aquele lote mas, em razão de ser sobretudo mais cara que a base de brita graduada, foi descartada. Não foi apresentada justificativa para a não utilização das jazidas de solo do Lote 2, por exemplo, que, caso fossem exploradas também para o Lote 3, poderiam resultar em uma solução mais econômica que a base de brita graduada.

66. No que concerne à adoção de taxas de crescimento de tráfego sem justificativa técnica adequada no projeto executivo do Lote 2, não foram apresentados novos elementos que modificassem o posicionamento da unidade técnica. Embora a taxa de crescimento de tráfego de carros de passeio não tenha influência no cálculo do Número N, em nenhum momento foi justificada a adoção de taxa de crescimento de tráfego de 8,7% ao ano para esses veículos.

67. O Superintendente do DNIT também não justificou a taxa de crescimento de tráfego de 6,4% para os caminhões no projeto do Lote 2. Mesmo que não houvesse uma alteração da espessura das camadas do pavimento caso fossem reduzidas as taxas de crescimento de tráfego, não houve justificativa técnica adequada para se adotar um parâmetro de projeto tão diferente daquele utilizado nos projetos executivos dos lotes vizinhos.

68. Resta caracterizada, portanto, a deficiência dos estudos de tráfego que fundamentaram a elaboração do projeto executivo do Lote 2.

69. Além de não ter apresentado novos argumentos acerca dos apontamentos da equipe de auditoria, o responsável também não trouxe aos autos elementos que comprovassem que a aprovação dos projetos foi baseada nos pareceres emitidos pela comissão de análise dos projetos. Ou seja, não foram apresentados pareceres atestando que os projetos estavam em condições de serem aprovados.

70. Ademais, os erros encontrados na quantificação dos serviços foram muito claros, como o das barreiras de segurança dupla, que com seu quantitativo superestimado alcançando comprimento de barreira maior que a extensão total do segmento a ser duplicado, representando quase 20% do orçamento base, mereceria uma averiguação especial. Assim sendo, ante as competências previstas no Regimento Interno do DNIT, seria exigível que o responsável tivesse conduta diferente da que ele adotou no caso em exame.

71. Por fim, em que pese não ter havido dano ao Erário, haja vista que a licitação foi suspensa e as obras não foram contratadas, a existência de irregularidades no Edital 51/2014 contribuiu para o atraso da entrega das futuras obras aos usuários, trazendo assim prejuízos à sociedade.

72. Diante do exposto, propõe-se a rejeição das razões de justificativa do Superintendente do DNIT e a aplicação de multa, com fundamento no art. 58, inciso II da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

73. Ademais, considerando que as justificativas não foram acatadas, propõe-se dar ciência ao DNIT de que, caso decida pela publicação do novo edital licitatório para as obras em tela, avalie sua conformidade com os apontamentos da presente fiscalização, atentando para a ocorrência de irregularidades de mesma natureza das relatadas nos autos, as quais configuram inobservância à Lei 12.462/2011 e aos princípios da economicidade e eficiência a que está sujeita a Administração Pública.

74. Quanto à oitiva do DNIT a respeito da ausência no Edital 51/2014 dos parâmetros mínimos de aceitabilidade das obras a serem executadas, contidos na Instrução de Serviço 13/2013, a Autarquia apenas informou que o instrumento convocatório já previa o recebimento da obra condicionado ao atendimento dos requisitos impostos pelas normas vigentes do DNIT. A Instrução de Serviço 13/2013 do DNIT seria, portanto, de observação obrigatória.

75. Todavia, a determinação constante no Acórdão 1338/2013/Plenário foi no sentido de que os editais e contratos a serem firmados pelo DNIT discriminassem de forma explícita os parâmetros para recebimento das obras.

76. Uma FOC realizada pelo Tribunal (TC 030.410/2012-6) revelou o estado precário em que se encontravam algumas rodovias que tinham passado por intervenções recentes do DNIT. Essa situação dificilmente ocorreria caso houvesse a padronização de procedimentos para aceitabilidade das obras, os quais consistiriam na realização de ensaios que comprovassem a qualidade dos serviços executados.

77. Em sua argumentação, o DNIT citou o seu Edital Padrão, que deve ser seguido em todas as licitações da Autarquia. Quanto a esse documento, avalia-se que não se mostra razoável alterá-lo a cada novo normativo a ser elaborado. Mas, no caso em exame, é razoável a alteração desse documento no sentido de passar a conter a discriminação dos parâmetros mínimos de aceitabilidade das obras rodoviárias, para que seja dado cumprimento à decisão do Tribunal, bem como para que as licitantes e empresas a serem contratadas sejam alertadas quanto aos padrões de desempenho a serem alcançados pelas rodovias ao final dos trabalhos.

78. Ante o exposto, propõe-se determinar ao DNIT que inclua no Edital Padrão da Autarquia, nos casos em que forem aplicáveis, os critérios de recebimento das obras constantes da Instrução de Serviço 13, de 4 de novembro de 2013, daquele órgão.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

79. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gerardo de Feitas Fernandes, CPF: 062.944.483-87, Superintendente Regional do DNIT no estado do Maranhão, em razão de ter aprovado os projetos executivos das obras de adequação da BR-135/MA, km 50,8 ao km 127,1, Lotes 2 e 3, relativos ao Edital RDC Eletrônico 51/2014 - DNIT, nos quais foram identificadas as irregularidades listadas a seguir:

a.1) sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado no valor de R\$ 21,7 milhões (março/2012) no orçamento do Lote 2;

a.2) projeto executivo deficiente do Lote 3, em razão da ausência de justificativa técnica adequada para a adoção da solução de base de brita graduada naquele lote;

a.3) deficiência nos estudos de tráfego que fundamentaram a elaboração do projeto executivo do Lote 2;

b) com fundamento no art. 58, inciso II da Lei 8.443/92 c/c o art 268, inciso II do Regimento Interno do TCU, aplicar multa ao Sr. Gerardo de Feitas Fernandes, CPF: 062.944.483-87, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei 8.443/1992, e no art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento da dívida a que se refere o item “b”, supra, em até 36 prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno/TCU);

d) determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT que proceda ao desconto integral ou parcelado da dívida do item “b”, acima, nos vencimentos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 219, inciso I, do Regimento Interno/TCU, caso não atendidas, no prazo fixado, as notificações constantes do referido item;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação, e caso se mostre frustrada a medida constante do item “d” supra;

f) com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/92, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que inclua no Edital Padrão da Autarquia, nos casos em que forem aplicáveis, os critérios de recebimento das obras constantes da Instrução de Serviço 13, de 4 de novembro de 2013, do DNIT;

g) dar ciência ao DNIT de que, caso decida pela publicação do novo edital licitatório para as obras em tela, avalie sua conformidade com os apontamentos da presente fiscalização, atentando para a ocorrência de irregularidades de mesma natureza das relatadas nos autos, as quais configuram inobservância à Lei 12.462/2011 e aos princípios da economicidade e eficiência a que está sujeita a Administração Pública;

h) encaminhar ao DNIT e aos demais responsáveis cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem.”

É o relatório.